

Fuentes

Interpelaciones á los Ministros de Estado por los miembros del Cuerpo Legislativo







TESIS

LEIDA EN LA

UNIVERSIDAD DE SAN MARCOS

DE LIMA

POR

MANUEL AURELIO FUENTES,

para obtener el grado de Bachiller en la Facultad de Jurisprudencia.

I. Interpelaciones á los Ministros de Estado por los miembros del Cuerpo Legislativo.

II. Voto de Censura.



LIMA.

IMPRENTA DEL ESTADO,

CALLE DE LA RIFA NUM. 58.

1873.

TESIS

LEIDA EN LA

UNIVERSIDAD DE SAN MARCOS

DE LIMA

POR

MANUEL AURELIO FUENTES,

para obtener el grado de Bachiller en la Facultad de Jurisprudencia.

I. Interpelaciones á los Ministros de Estado por los miembros del Cuerpo Legislativo.

II. Voto de Censura.



LIMA.

IMPRENTA DEL ESTADO

CALLE DE LA RIFA NUM. 58.

1873.

For Tx

3/3/38

Señor Rector.—Señores.

No es esta la primera vez que vengo á pretender un grado académico en esta ilustre escuela, y hoy, como antes, me presento, confiando, mas que en mis propias fuerzas, en el recto á la par que indulgente criterio con que siempre juzgais los trabajos de los jóvenes á quienes habeis guiado, desde sus primeros pasos, por los espinosos senderos dc la ciencia. Si logro merecer vuestra aprobacion, ella me servirá de estímulo para marchar con confianza y aliento hasta el fin de mi carrera.

Cumpliendo con lo prescrito por vuestros estatutos, voy á leer la presente memoria, escrita con el único propósito de que, sobre la materia, de que se ocupa, me deis nuevas luces que me conduzcan á mas fundamentales ideas. Pretendo ocuparme de dos puntos de nuestro derecho constitucional ó, mejor dicho, de nuestras prácticas parlamentarias, asuntos ambos que, para ser tratados cual merecen, se necesitaria indudablemente de mayor experiencia y de mas extensos conocimientos de los que yo puedo reunir.

Trataré, señores, primeramente de las interpelaciones á los Ministros de Estado por los miembros del Cuerpo Legislativo; examinaré si puede, en general, existir el llamado *derecho de interpelacion*,

y apuntaré, en seguida, las reglas á que debe sugetarse en su ejercicio, ocupándome de lo que sobre él diga nuestra Constitucion y del modo como se ha usado en nuestros Congresos.

Hablaré, en segundo lugar, del *Voto de Censura*, examinando hasta que punto es constitucional y manifestando sus inconvenientes y los abusos á que puede dar orígen.

Delicados, en verdad, son estos puntos; pero, si algo puede el buen deseo que me anima, abrigo la esperanza de encontrar en vosotros la crítica indulgente y siempre imparcial de los hombres ilustrados que se consagran á la enseñanza de la juventud.

INTERPELACIONES A LOS MINISTROS DE ESTADO.

I.

Entre las altas facultades que ejercen las Asambleas legislativas en casi todos los pueblos sugetos al Gobierno representativo, se cuenta la de poder interpelar á los Ministros de Estado; pero, de los abusos que de esa facultad registran los anales de las Asambleas, nació la necesidad de reglamentar su ejercicio, extirpando todo lo que tuvo en su orígen de ilimitado, y trazando á los legisladores una línea de conducta ajustada á las reglas de la cortesía oficial, á la importancia y trascendencias de la interpelacion y á la categoria del funcionario interpelado.

En un tiempo, y en naciones, donde, siendo sagrada la persona de un monarca cubierto con el doble manto de la púrpura y de la irresponsabilidad, no podia llamarse al Gobierno á buen camino, sino haciendo marchar á los ministros en entero acuerdo con las Asambleas legislativas, la interpelacion se convirtió en arma formidable, esgrimida, mas de una vez, en odio á la justicia, y en obsequio á pasiones políticas; entonces tambien ese abuso llegó á su colmo, muy especialmente en Francia, y ese mismo abuso engen-

dró la reglamentacion de las interpelaciones, señalandose los casos en que pudieran tener lugar, el modo de hacerlas y los asuntos sobre que debian recaer.

El derecho de interpelar, libre de esas trabas legales y necesarias, convierte, en efecto, á las Asambleas legislativas en verdaderos y únicos soberanos; error funesto que, con mengua de nuestras instituciones escritas y de la forma eminentemente democrática del Gobierno del Perú, aun parecen abrigar nuestros Congresos, sin cejar ni un momento de la errónea creencia de que el acto de dar las leyes importa en sí mismo el ejercicio absoluto de todo poder público.

Cierto es tambien que á ese error puede conducir la ninguna ingerencia que el Poder Ejecutivo tiene, segun nuestra constitucion, en la formacion de las leyes; porque la facultad dada á los Ministros para presenciar los debates y tomar parte en ellos, y el derecho de hacer observaciones á las leyes, son facultad y derecho que á nada conducen, desde que el último no supone ni la suspension de la ley, sino por el tiempo en que se reconsidera por las cámaras, ni el veto tan necesario para oponerse, en mas de un caso, á los efectos de una ley inconsulta ó anti-constitucional.

Sin embargo, no de una omision, ciertamente sensible en la Constitucion, puede deducirse el absurdo de que sea lícito destruir por su base nuestra organizacion que descansa en la independencia é igualdad de los tres poderes públicos; independencia necesarísima puesto que cada uno concurre por un marcado camino al gran fin social, que es la sancion de instituciones análogas al rápido y diario progreso de la humanidad, á la conservacion del órden público y á la efectividad y tranquilo goce de los derechos del individuo.

Limitada, pues, la interpelacion á su verdadero objeto y señalado de un modo preciso el modo de hacerse, se convierte, de instrumento de desprestigio y de conflicto, en una garantia de buen gobierno, puesto que los Ministros saben que sus disposiciones, aparte de la responsabilidad legal á que los sugeta, pueden desde luego ser objeto de explicaciones, algunas veces compromisivas, ante los cuerpos legislativos.

II.

Las reglas, que los publicistas señalan como esenciales en el asunto de que se trata, son:

"1ª Debe oficiarse al Ministro, indicándole que la Cámara necesita esclarecimientos sobre tales ó cuales hechos.

"2ª El Ministro debe contestar al oficio, satisfaciendo á las preguntas que en él se le hacen, si así lo ha pedido la Cámara, ó determinando el dia que se presentará ante ella á dar explicaciones verbales.

"3ª No está obligado el Ministro á contestar á todas las preguntas, ni mucho menos á las insidiosas y descorteses, y el Presidente de la Cámara debe llamar al órden al representante que las hiciere.

"4ª Lejos de tener obligacion el Ministro de decir todo lo que sabe, está obligado á guardar silencio sobre hechos cuya revelacion seria perjudicial á un plan, en ciertas ocasiones.

"5ª Las preguntas deben ser categóricas y dirigirse á lo *hecho* y no á lo *omitido ó lo que está por hacerse.*

"6ª Debe el interpelador ser circunspecto y atento. (1)"

Estas son las reglas mas generalmente admitidas y en uso en todos los Estados Constitucionales. Voy á hacer ahora ligeras indicaciones sobre algunas de ellas.

III

Dice la primera que *debe oficiarse al Ministro, indicándole que la Cámara necesita esclarecimientos sobre tales ó cuales hechos.* Estos hechos son generalmente los siguientes:

1º Datos para la discusion de alguna ley;

2º Cuenta acerca del uso de alguna facultad extraordinaria que se haya acordado al Ejecutivo;

(1) *Fuentes.*—Manual de Prácticas Parlamentarias.

3º Causas y razones de un acto administrativo que sea ilegal ó inconstitucional.

Como se ve pues, la interpelacion no es mas, unas veces, que el medio de ilustrarse las Asambleas legislativas en algunas materias, y, otras, una traba á ocultos manejos y arbitrariedades, así como el modo de llegar al conocimiento de los móviles que han podido influir en el ánimo de los gobernantes al dictar ciertas providencias y resoluciones.

Sienta la tercera regla que no está obligado á responder el Ministro á las preguntas insidiosas y descorteses. Es este, señores, uno de los principios á que menos debe faltarse, pues de su infraccion emanan con frecuencia grandes males. Un representante no debe nunca olvidar que al tratar con un Ministro no está en presencia de un súbdito, sino de igual á igual. Ambos son altos funcionarios y cada uno, en su esfera, ejercen delicados cargos; ambos están pues obligados á guardarse consideraciones mútuas de respeto y cortesía. Si, en nuestro trato ordinario, es tan indispensable la urbanidad, cuánto no debe serlo entre los mas elevados personajes del Estado? Considerar al Ministro como á un inferior, tratarlo sin el respeto debido á su clase y posicion, es querer atribuirse el Congreso una supremacía de que realmente carece.

Establece la siguiente regla que hay asuntos acerca de los cuales debe el Ministro guardar silencio. Estos son: ciertas negociaciones diplomáticas, cuyo buen resultado pende de procedimientos que no siempre conviene revelar; ciertos conflictos que el Gobierno cree poder zanjar por sí mismo y cuya publicidad podria embarazar su accion para hacerlos desaparecer, y, por último, los planes de campaña y la persecucion de proyectos contra el órden público y otras muchas medidas que podian ser frustradas por la mas leve indiscrecion.

A esta regla podria objetarse la práctica de las sesiones secretas; pero la objecion se devanece ante la triste realidad de que no hay sesion verdaderamente secreta en un Congreso, ni secreto bien guardado, cuando muchos lo conocen. De esta verdad universal ofrecen diarios ejemplos nuestros Congresos, pues no es raro saber

lo que ha pasado en una sesion secreta, media hora despues de su conclusion, ni ver publicado su resultado, en los periódicos de la capital, el mismo dia de su celebracion.

La prescripcion de la regla quinta es de todo punto justa y racional, porque ningun funcionario público puede ser responsable sino de lo *hecho* y nunca de lo *que está por hacerse.* Es preciso, en cuanto á lo segundo, dejar al Ejecutivo, toda libertad para emplear los medios que estime convenientes á lo que pretende hacer, y será responsable cuando haya realizado su propósito extralimitándose de sus atribuciones y facultades.

La sexta regla es complemento de la tercera y está en completo acuerdo con el objeto que debe proponerse un representante al hacer á un Ministro una interpelacion.

IV.

Las reglas que acaban de indicarse se desprenden de la práctica generalmente observada por todas aquellas naciones que, lejos de propender á una perjudicial y eterna lucha entre sus poderes públicos, han querido establecer entre ellos la necesaria armonía y llegar así al único y seguro camino de que los gobiernos realizen los altos fines para que fueron instituidos.

V.

El único artículo de nuestra Constitucion, que se ocupa de las interpelaciones, es el 103 que dice: *los Ministros pueden concurrir á los debates del Congreso, ó de cualquiera de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votacion; concurrirán, igualmente, á la discusion, siempre que el Congreso, ó cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso, como en el anterior, contestarán á las interpelaciones que se les hicieren.*

Como se ve, pues, nuestra Carta política concede á las Cámaras Legislativas el derecho de interpelacion, lo cual no podia dejar de ser, desde que nuestra forma de gobierno es, segun el artículo 1º de la misma, democrático y representativo; pero, como lo hemos repetido, aun no se ha ocupado ninguno de nuestros Congresos en dar á ese derecho la forma reglamentaria, sin la cual se procede en ese, como en otros muchos asuntos, con desórden y desconcierto.

A males de esa naturaleza estuvo sugeta la Inglaterra por largo tiempo y, á mérito de la proverbial sensatez que la distingue, abolió, por su constitucion de 1852, el derecho de interpelar á sus Ministros.

VOTO DE CENSURA.

I.

El Voto de Censura, segun el tenor del artículo 37 de la ley de 25 de Diciembre de 1856, es la declaracion solemne que hace el Congreso de que un Ministro de Estado es indigno de la confianza pública.

En ninguna legislacion, ni antigua ni moderna, existe práctica semejante á esta; no es, por lo mismo, fácil deducir su orígen histórico. Entre los publicistas, solo en uno se encuentra algo sobre este punto. B. Constant, en el Capítulo X de sus *Principios de Política Constitucional*, se ocupa de combatir un proyecto presentado en 1814 en Francia, para investir á las Cámaras del derecho de censurar á los Ministros, proyecto que fué rechazado por la Asamblea Legislativa.

La primera ley peruana, que introdujo en nuestro derecho público el Voto de Censura, es pues la ya citada de 1856. Anterior-

mente á ella, solo tenemos el hecho de haber declarado el Congreso, en 1847, indigno de obtener su confianza á un Ministro de Hacienda. Despues se encuentra establecido el derecho de censurar, en la ley de Ministros de 2 de Mayo de 1861, que dice, en su artículo 44, que el *Congreso usará del voto de censura para desaprobar la conducta de un Ministro por las faltas que cometa en el desempeño de sus funciones y que no merezcan acusacion.*

Voy á examinar ahora si es conveniente y constitucional ese derecho, y el modo como lo han ejercido nuestros Cuerpos Legislativos.

II.

Es fácil comprender, desde luego, que el VOTO DE CENSURA no puede en ningun caso producir provechosos resultados.

El Ministro de Estado que marcha en desacuerdo con las Cámaras, no debe, sin faltar á su dignidad propia y sin falsear la esencia del principio representativo, permanecer en su puesto, desde que la lucha que de su permanencia resultaría, daría orígen al desarreglo completo de la organizacion administrativa.

La inutilidad de la censura, aún como simple medio de no llegar al caso de repetir acusaciones, es igualmente manifiesta, puesto que aquella no pasa de ser una declaracion menos solemne que la acusacion y que no puede recaer sino en errores de juicio é inoportunidad de medios de accion, y nunca en hechos que revistan el carácter punible de criminalidad.

La acusacion requiere gravedad del acto oficial; infraccion de las leyes; pruebas que la demuestren, y deja en todo caso al acusado el recurso de la defensa; pudiendo quizás, en el curso de ella, manifestar su inocencia; mientras tanto la censura puede ser el injusto resultado de uno de esos momentos de pasion de que no están exentos los hombres en ninguna situacion; efecto del ardor de la discusion ó del antagonismo de opiniones, ó, en una palabra, fruto espúreo de intereses encontrados; pero en todo caso, ella trae

consigo el desprestigio, siquiera sea momentáneo, de un Ministro.

No olvidarán jamás los hombres honrados el procedimiento del Congreso peruano de 1847 con respecto á un Ministro de Hacienda, á quien la opinion pública acusaba de poco escrupuloso en el manejo de los fondos nacionales. Ese Congreso declaró por ley expresa que aquel Ministro *no obtenia su confianza*, y este fué desde luego sacrificado por un fallo que tenia tanto de terrible como de infundado; la muerte vino, aunque bien tarde, á demostrar con hechos que alejan toda duda, que una conducta inmaculada habia sido herida de muerte en un momento de celo extraviado de los representantes del pueblo. El Ministro, que pasó su vida en una situacion nada desahogada, dejó á su viuda lágrimas y hambre, y, en sus arcas, no parecieron nunca los caudales de que se le creyó detentador.

La censura aplicable, segun la ley, á hechos no criminales ni justiciables, importa, desde luego, una sentencia inapelable, mientras que el enjuiciamiento por materia grave, deja franca la puerta de todos los medios de defensa. Este es á todas luces un contrasentido; algo mas, permítaseme decirlo, una injusticia, que pugna con los mas elementales principios de todo código penal.

Viene ademas á probar la inconveniencia de que exista el Voto de Censura, la libertad no limitada que se ha dado á las Cámaras para calificar las faltas á que deba aplicarse. No son infalibles los Congresos, y pueden *censurar*, cuando deban *acusar*, ó cuando no sea oportuno ni lo uno ni lo otro. Ya hemos visto censurar á un Ministro interino de Hacienda, por habérsele atribuido *descortesía* y *falta de atencion* al contestar á interpelaciones que le eran hechas en tono acre á la par que ageno á la urbanidad y á las consideraciones que su catácter oficial exigía. ¿No se vió obligado ese Ministro á dimitir, por su propia delicadeza, la cartera, á consecuencia de esa censura que, ademas de ser una pueril hostilidad, era una notable ilegalidad, por cuanto no fué pronunciada por todo el Congreso, ni por haber cometido el Ministro *faltas en el desempeño de sus funciones?*

Hemos visto tambien últimamente que, cuando se quizo hacer responsable al Gobierno de un hecho desgraciado acaecido en la soledad de las montañas, se pidió, por uno de los diputados, Voto de Censura contra todo el Gabinete, sin tener en cuenta, en medio de la excitacion pública que aquel acontecimiento produjo, que el Gobierno estaba colocado en esta disyuntiva: ó tenia complicidad en el hecho, caso en el cual procedia el juzgamiento de todos sus miembros; ó no la tenia, y, entónces, era injusta, violenta y temeraria la censura.

Nada importa que se insinuára que se pedia el Voto de Censura, sin renunciar por ello á una posterior acusacion; porque seria un absurdo jurídico asentar que un hecho puede producir á su autor dos juzgamientos, uno sumarísimo, en el cual se condena sin mas pruebas que la conciencia ofuscada de los jueces, y otro de lata sustanciacion, del cual puede resultar que el primero fué obra de ligereza y de pasion. ¡Cuán cierto es, Señores, que en el ejercicio de todo derecho, ya sea natural ó legal, se introduce fácilmente un pernicioso abuso, si la buena fé, la cordura y la experiencia no establece un correctivo, determinando el modo de ejercerlo, para evitar así los *errores en legislacion ó conflictos, que, en materias políticas*, segun la opinion de Filiangieri, *son de mas desastrosos resultados, para los pueblos, que las consecuencias de la guerra.*

No está tampoco fuera de discusion que el Voto de Censura sea un ataque á las facultades constitucionales del Presidente de la República. En efecto, entre esas facultades, es una la de nombrar y remover á los Ministros de Estado. (1) Esa atribucion viene, mediante la voluntad de los Congresos, á ser de todo punto irrisoria, puesto que basta la censura del Congreso (reconocida por la ley), ó de una de las Cámaras (introducida por el abuso) para que los Ministros, por dignidad propia, abandonen sus carteras y priven al Presidente de un auxiliar importante.

En apoyo de lo que acabo de decir, bastará recordar que en el año de 1867, cuando el Congreso Constituyente declaró que no se

(1) Art. 94.—Constitucion.

entendería con Ministros censurados, hubo persona que, ántes de aceptar una cartera, tuvo que ir á preguntar á las Cámaras si *obtenía su confianza.* Así estaban los Ministros colocados bajo una doble dependencia.

III.

De desear seria que el voto de censura dejára de figurar en nuestro derecho parlamentario: la mas enérgica censura que puede pesar sobre un funcionario público es la pérdida de su prestigio y del aprecio de los hombres honrados. Hágase efectiva la responsabilidad á que la Constitucion somete á los funcionarios, pero no se tenga sobre sus cabezas la espada de una constante amenaza. Sin libre accion, y sin libre empleo de los medios lícitos que conducen á fines tan elevados, como son los que deben proponerse los gobiernos, dificil es que llegue el dia, por todos tan ansiado, de vivir, bajo un réjimen sólido y una paz duradera.

¿Qué puede resultar si la voz mas ó menos autorizada de los legisladores se levanta para quitar á los que gobiernan el respeto público, fuente única de la fuerza moral? Ya lo sabeis, señores, mejor que yo. Esta voz suele encontrar éco en los pueblos: en ellos la pasion sube pronto de grado, merced al fuego hasta hoy mal extinguido de la discordia, y nuestra historia se enriquece con una página mas de disturbios y de luchas fratricidas. El lujo del poder, sea Gobierno ó Congreso quien los desplegue inútilmente, es tiranía; y odiosa es toda tiranía, sea Presidente ó Congreso quien la ejerza.

Lima, Junio de 1873.

MANUEL AURELIO FUENTES,

Vº Bº

J. A. BARRENECHEA,